

ISSN 0775-0234

Enkel de auteurs zijn verantwoordelijk voor de ondertekende inzendingen of voor de stukken die worden overgenomen met vermelding van de bron.

De inhoud van de bijdragen in deze publicatie geeft niet noodzakelijk het standpunt of de mening weer van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

INHOUD

ARMOEDE BIJ BELGISCHE OUDEREN TIJDENS DE OVERGANG VAN WERK NAAR PENSIONERING	3
MARJAN MAES	
DE ZORGVERZEKERING IN BELGIE	33
GUNGOR KARAKAYA	
STEUNBELEID VOOR MANTELZORGERS IN BELGIE: EEN TYPISCH BELGISCHE ONTWIKKELING	57
AMANDINE JASMINE MASUY	
INFORMATIE- EN ANALYSECENTRUM OF OBSERVATORIUM ONDERGRONDSE ECONOMIE (OBSEO): HAALBAARHEIDSSTUDIE	81
JOZEF PACOLET en FREDERICK DE WISPELAERE	
DEBAT MET DE “STAKEHOLDERS” EEN PERMANENTE STRUCTUUR OM DE GRIJZE ECONOMIE EN HET ZWARTWERK TE OBSERVEREN EN TE ANALYSEREN: WENS OF NOODZAAK?	115
PIERRE VANDERVORST	
SOCIAAL BELEID IN ONTWIKKELINGSLANDEN: ANDERS DAN ELDERS? OP ZOEK NAAR DE EIGENHEID VAN AFRIKAANSE SOCIALE BESCHERMING	123
RIKA VERPOORTEN	

ABSTRACTS

INFORMATIE- EN ANALYSECENTRUM OF OBSERVATORIUM ONDERGRONDSE ECONOMIE (OBEO): HAALBAARHEIDSSSTUDIE

*“The more people know about fraude,
the more they discuss it, and the better
society can fight it”*

(OLAF, Deterring Fraud by informing the
Public, 2005, 2006).

DOOR **JOZEF PACOLET en FREDERIC DE WISPELAERE (1)**

DANKWOORD

De voorbije jaren werd door de POD Wetenschapsbeleid op vraag van verscheidene federale overheidsdiensten een aantal wetenschappelijke projecten gelanceerd omtrent het probleem van de sociale en fiscale fraude. Ook nu lopen nieuwe initiatieven terzake. Zij kaderen in een ambitie om wetenschappelijk een betere greep te krijgen op dit fenomeen, om het zodoende beter te kunnen beteugelen. In dat kader werd door de FOD Sociale Zekerheid binnen een onderzoeksproject van POD Wetenschapsbeleid aan het HIVA gevraagd om na te gaan hoe een informatie- en analysecentrum of observatorium ondergrondse economie kan gecreëerd worden. Voorliggende bijdrage is een samenvatting van het onderzoeksrapport dat hieruit voortvloeide (2).

Wij danken hierbij dan ook de opdrachtgevers, de POD Wetenschapsbeleid en de FOD Sociale Zekerheid voor de geboden onderzoeksmogelijkheden. Binnen deze organisaties willen wij in het bijzonder de heer Aziz Naji en de heer Didier Verbeke danken, die elk vanuit hun organisatie dit onderzoek stimuleerden en inspireerden

(1) Prof. dr. Jozef Pacolet (doctor in de economische wetenschappen Katholieke Universiteit Leuven) is Hoofd van de onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen en lid van de Directie van het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA - K.U.Leuven). Frederic De Wispelaere (licentiaat in de handelswetenschappen EHSAL en master na master in het bedrijfsrecht Universiteit Gent) is wetenschappelijk medewerker bij de onderzoeksgroep 'Verzorgingsstaat en Wonen' op het HIVA.

(2) Pacolet, J. en De Wispelaere, F., *Naar een observatorium ondergrondse economie. Een haalbaarheidsstudie*, Acco, Leuven, 166 p., 2009.

en vooral ook mogelijk maakten. Wij danken verder ook de respondenten in de interviewronde (3) en de stuurgroepleden (4), die ons met hun reacties overtuigd hebben van de wenselijkheid zoniet noodzakelijkheid van een observatorium en ons tal van suggesties gedaan hebben omtrent de vele denkbare mogelijkheden om dit te realiseren. Ten slotte is voorliggende studie ook schatplichtig aan het Europees Centrum voor Werknemersvraagstukken (EZA), dat toeliet naast een Belgisch colloquium ook een internationaal colloquium 'Undeclared work, tax evasion and avoidance: a momentum for change in Belgium and Europe' te organiseren, waar wij de plannen voor een Belgisch observatorium konden aftoetsen aan de internationale evidentie en het debat konden aangaan met de nationale stakeholders.

1. INLEIDING

Uitgangspunt is dat een grotere kennis van de omvang, aard en oorzaken van de ondergrondse economie en de gevolgen ervan, zou bijdragen tot een grotere bewustwording van de noodzaak om de strijd ertegen verder voorrang te geven. Daarenboven zou al deze informatie de strijd ertegen ook performanter kunnen maken.

Europees was er een aantal jaren terug reeds een verhoogde aandacht voor de strijd tegen de ondergrondse economie. Die is ook vandaag nog aanwezig. Maar ook op Belgisch niveau zien wij de jongste jaren een nieuw 'momentum' om deze strijd met hernieuwde en vereende krachten aan te pakken. In België is in de regeringen Leterme I, Van Rompuy I, en nadien Leterme II niet alleen een Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude ingesteld, maar werden tevens een Staatssecretaris bevoegd voor de Coördinatie van de fraudebestrijding en een Staatssecretaris bevoegd voor de Bestrijding van de fiscale fraude aangesteld en werd een College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude opgericht. Tegelijk was er de oprichting van de Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de grote fiscalefraudedossiers. Deze politieke belangstelling is waarop wij rekenden toen wij een observatorium over de omvang van en de strijd tegen de ondergrondse economie uittekenden. Het zou zo een observatorium mogelijk moeten maken.

Deze bijdrage gaat over de mogelijkheid en wenselijkheid van een observatorium ondergrondse economie. Toen wij midden 2007 de discussie startten, achtten wij het niet nodig erover te twijfelen. Een overheidsbeleid werd aangekondigd van aan de ene kant belastingverlaging, en aan de andere kant verbeterde socia-

(3) Personen gecontacteerd in de interviewronde van de 'stakeholders': M. Aseglio, T. Bevers, N. Demeester, B. Coeck, J.-M. Delporte, L. Denayer, T. Harding, J.-C. Heirman, H. Jamar, P. Laurent, G. Kermarrec, P.-P. Maeter, P. Vandervorst, C. Visart de Bocarmé en R. Volders.

(4) Stuurgroepleden: M. Aseglio, T. Auwers, K. Baeyens, T. Bevers, C. Binotto, R. Bonaffini, E. Cabooter, R. Charlier, B. Coeck, J.-M. Delporte, N. Demeester, F. De Wispelaere, V. Gilbert, J.-C. Heirman, G. Kermarrec, A. Naji, J. Pacolet, C. Pattyn, G. Van De Walle, P. Vandervorst, C. Vanhyfte, D. Verbeke, L. Verschore en K. Vleminckx.

le bescherming, dit alles binnen nog altijd precare publieke financiën. Dan zou een efficiënte en performante strijd tegen de fraude een noodzakelijke sluitsteen van het beleid zijn. Begin 2009, volop in een grote financiële, economische en budgettaire crisis, is dit mutatis mutandis nog meer noodzakelijk.

Wij bespreken achtereenvolgens de theoretische noodzaak en opdracht van een observatorium voor de strijd tegen de ondergrondse economie, lijsten de betrokken stakeholders op, formuleren mogelijke organisatievormen en kritische succesfactoren en toetsen dit ten slotte aan de opinie van de stakeholders. De keuze zelf laten wij over aan de overheid. Hierbij is het niet belangrijk hoe een en ander vorm zal krijgen, maar veeleer dat het vorm krijgt.

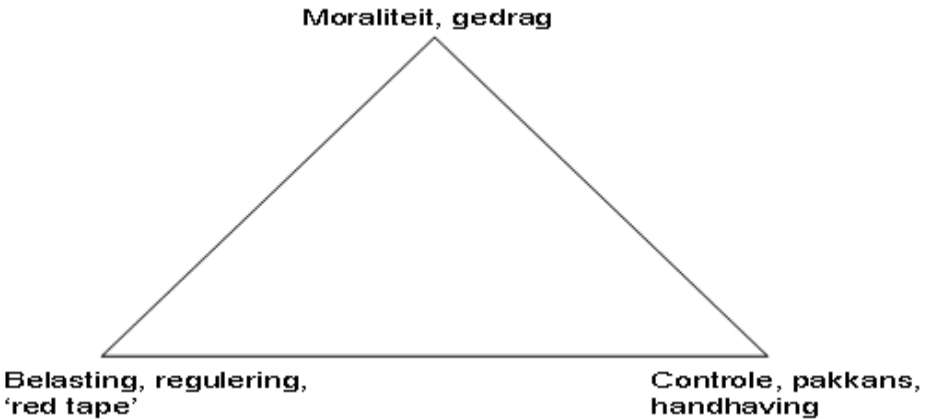
2. WAT IS DE OPDRACHT VAN EEN OBSERVATORIUM ONDERGRONDSE ECONOMIE?

2.1. VASTSTELLINGEN

De omvang en aard van de fraude en ondergrondse economie wordt bepaald door een drievoudige reeks van factoren: de belastingmoraal en burgerzin; de belastingdruk, 'red tape', regulering en ten slotte de controledruk, de pakkans en de strengheid van het handhavingsbeleid. Frauderen wordt dan verklaard door de afweging van kosten en baten voor de fraudeur, gegeven een zekere belastingsmoraliteit. Maar deze kosten-opbrengstenbalans is maar partieel. Een inventaris van de totale maatschappelijke kosten en baten en de verspreiding van deze informatie kan leiden tot een grotere bewustwording ('rising awareness'), kan de strijd tegen de fraude versterken zodat het minder aantrekkelijk wordt en kan ook op de belastingmoraliteit zelf inspelen. Volgend schema vat finaal de drie dimensies samen die zowel de omvang van de ondergrondse economie verklaren, als een aangrijpingspunt zijn voor de strijd tegen de fraude. In deze driehoek dient het informatie- en analysecentrum zich te begeven.

Deze driehoek van factoren kan zowel worden gehanteerd om de fraude te meten en te beschrijven, als om ze te voorkomen en te beteugelen. Wij zien deze elementen zowel in micro- als macro-(economische) studies regelmatig terugkomen en kunnen het ook hanteren bij de evaluatie en organisatie van het dagelijks beleid. Wij schuiven het expliciet naar voren om een observatorium ondergrondse economie vorm te geven. Over al deze factoren zal informatie moeten worden verzameld en verder verspreid.

FIGUUR 1: VOORNAAMSTE DIMENSIES VAN DE OORZAKEN VAN SOCIALE EN FISCALE FRAUDE EN AANGRIJPINGSPUNTEN VOOR DE FRAUDEBESTRIJDING



Bron: Pacolet en De Wispelaere, 2009.

Zowel vanuit de administratie, in de publieke opinie en bij de politieke instanties wordt gepleit voor een versterkte strijd tegen de sociale en fiscale fraude. De inzet van de middelen die daartoe nodig zijn, zal evenwel afhangen van de omvang en de aard van het fenomeen. Meting en beschrijving van de ondergrondse economie is nog altijd een punt van zorg. Een aantal jaren terug was dit naar voor geschoven door de Europese Commissie om zwartwerk (informele arbeid) om te vormen tot reguliere jobs (formele arbeid) (5). De organisatie van een Europese enquête over zwartwerk in 2007 (Eurobarometerenquête nr. 284) situeert zich in deze context (Europese Commissie, 2007b). België heeft de indruk dat men Europees zelfs de prioriteit terugschroefde omdat men er blijkbaar niet in slaagde een goede meting van de omvang van het fenomeen te realiseren. 'No statistics, no problem' leek het. In vorig onderzoek over de ondergrondse economie stelden we de nood vast aan micro-economische statistiekverzameling, valorisatie van de informatie bij de administraties en reconciliatie van deze informatie in een jaarlijkse rapportering (Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens en De Wispelaere, 2009). Niet alleen informatie over de omvang van het fenomeen is noodzakelijk, maar ook informatie over de inspanningen in de strijd tegen de fraude.

(5) We verwijzen hier naar de allereerste Mededeling betreffende zwartwerk van de Europese Commissie (Europese Commissie, 1998). Deze Mededeling zal de richting aangegeven bij het opstellen van volgende publicaties door de Europese Commissie over zwartwerk en is een decennium na publicatie nog altijd even actueel als toen.

2.2. IS ER BIJGEVOLG NOOD AAN EEN OBSERVATORIUM?

Uitgangspunt van de onderzoekopdracht was de noodzaak om een centralisatie en disseminatie te organiseren van de informatie rond de omvang van en de strijd tegen de fraude. Een internationale rondblik levert daarbij geen overtuigende argumenten op dat dit elders meer aanwezig is. Ook op het vlak van de meting van de fraude laat dit elders vaak te wensen over. Het uitgangspunt van de Europese Commissie was en is overigens om daar een grotere prioriteit aan te geven, net zoals zij elders de 'open methode van coördinatie' hanteert om, landenvergelijkend, aan statistiekverzameling en vergelijking te doen.

De nood om tot een observatorium te komen komt tot uiting in verschillende aspecten. Zo is er de nog steeds heersende impasse van tegenstrijdige ramingen betreffende de omvang van de ondergrondse economie. Hierdoor is men niet alleen onwetend of het al dan niet een 'majeur' probleem is, maar evenmin of de situatie verbetert of verslechtert (Pacolet, Perelman, Pestieau en Baeyens, 2008, p. 458). Het is kenschetsend dat één van de internationale pioniers op het vlak van de meting van de ondergrondse economie, prof. E.L. Feige, tot volgende conclusie komt: "It's time to acknowledge how little we really know about unobserved economy despite forty years of effort to measure their size and growth" (Feige en Urban, p. 300, 2008). Voor België bevinden de schattingen van het zwartwerk (ondergrondse economie) zich tussen de 3,7% van het bbp (2003), verwijzend naar de nationale rekeningen (INR, 2006) en 17,8% van het bbp (2009), verwijzend naar een veel hogere schatting van prof. F. Schneider (2009). De gepubliceerde cijfers zijn echter sterk afhankelijk van de gehanteerde methodologie. Een observatorium die de omvang en evolutie op een juiste manier kan inschatten, is hierdoor een grote noodzaak.

Een ander belangrijk aspect dat de noodzaak van een observatorium weergeeft, is niet alleen het belang om tot een betere inning van sociale bijdragen en belastingen te komen, maar er ook voor te zorgen dat een rechtvaardige en billijke belastinginning wordt verzekerd, zoals de regelgeving dit voorziet, zonder dat bepaalde personen, beroepsgroepen of sectoren zich meer of minder kunnen onttrekken aan die lasten (6). Hiervoor is ook een beter inzicht in de risicosectoren en -groepen noodzakelijk en dient het beleid hierop te focussen.

De behoefte aan verdere samenwerking en kennisdeling op het vlak van eenduidige registratie, maar ook op andere, meer operationele domeinen is aanwezig. 'Data sharing', 'data matching' en 'datamining' (7) kunnen hierbij de doelmatigheid en doeltreffendheid van de controlediensten verbeteren (8). De creatie van een observato-

(6) De performantiemeting, in opdracht van de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding, die zal worden uitgevoerd bij de fiscale en sociale inspectiediensten, vormt hierbij een eerste belangrijke aanzet.

(7) Via datamining tracht men relevante patronen uit databestanden te halen (Baesens, 2009).

(8) Positief is dat de Actieplanen 2008-2009 en 2009-2010 van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude hierop focussen. In vele andere Europese landen wordt er binnen de administraties gebruik gemaakt van 'datamining', 'data matching' en 'data sharing' [onder meer in het Verenigd Koninkrijk binnen de departementen 'HM Revenue and Customs' (HMRC) en 'Department for Work and Pensions' (DWP)] (Pacolet en De Wispelaere, 2009).

rium hoeft hier geen operationele rol te vervullen, maar enkel meer geaggregeerde informatie op een meta- en macroniveau te bundelen en te analyseren.

Er is ook nood aan een betere informatieverbreiding en doorstroming tussen de verschillende EU-lidstaten. Zowel de fiscale als de sociale administraties participeren in verschillende internationale initiatieven van samenwerking en overleg. Deze zijn operationeel van aard en dienen verder gestroomlijnd te worden. Op het beleidsniveau kan een observatorium echter opnieuw een rol spelen en de draaischijf betekenen in de verspreiding van internationale informatie. De problemen over het gebrek aan een goede definiëring en meting van de ondergrondse economie zijn een internationaal probleem. Daarom kan gesteld worden dat dit model zou moeten kunnen geïmplementeerd worden op Europese schaal. Een Europees observatorium dat een beter beeld kan weergeven van en informatie verspreiden rond de ondergrondse economie, is misschien net zo noodzakelijk als een Belgisch observatorium (9). De ontwikkeling van een observatorium op Belgisch niveau zou een ondersteuning zijn voor zo een Europees initiatief.

Kennisverzameling en uitwisseling, verspreiding, is zowel intern als extern nodig. De verspreiding van de bekomen resultaten heeft een onmiskenbaar voordeel van verhoogde politieke en maatschappelijke bewustwording van de problemen inzake ondergrondse economie en zijn negatieve gevolgen voor de samenleving. Daarom zal het bij een streven naar een 'rising awareness' belangrijk zijn om zowel Nationale en Europese beleidsmakers alsook de publieke opinie te bereiken.

2.3. OPDRACHT EN INHOUDSBEPALING

2.3.1. Perimeter van de ondergrondse economie

Een ruime definitie van sociale fraude (bijdragefraude en uitkeringsfraude, niet naleving van de sociale wetgeving en de wetgeving op diverse domeinen) en fiscale fraude en ontwijking/vermijding dient te worden gehanteerd. Ontwijking is in se volledig wettelijk maar is voor een econoom even relevant als ontduiking, daar beide fenomenen resulteren in een minder belastbare basis voor de overheid en minder ontvangsten. Ook de criminele aspecten van deze fraude bevestigen de noodzaak van een ruime analyse (10). De grijze zone tussen wat gewone fraude is en wat illegaal, crimineel is, is immers te uitgebreid om beide begrippen van elkaar te scheiden. Een mobilisatie van alle betrokken stakeholders zal noodzakelijk zijn om een gedegen zicht te krijgen op deze perimeter.

(9) Over de oprichting van een observatorium specifiek voor fiscale fraude op Europees niveau werd reeds een Parlementaire vraag gesteld door de heer D. Van der Maelen: Vr. en Antw. Kamer, 2007-2008, 31 augustus 2007, 52001 (Vr. nr. 6 Van der Maelen).

(10) Sommigen wilden in het verleden zwartwerk niet te sterk 'criminaliseren'. Recente ervaringen, ook in België, en beleidsuitspraken hieromtrent, illustreren dat zwartwerk en witwaspraktijken, sociale fraude (ook uitkeringsfraude) ook in de greep van georganiseerde misdaad kan terechtkomen.

FIGUUR 2: NOODZAAK VAN EEN RUIE DEFINITIE VAN FISCALE EN SOCIALE ONTDUIKING EN ONTWIJKING, NIET-BELASTEN EN ONDERSCHATTEN

Fiscale bijdragen	Ontduiking	Grijze zone	Ontwijking	Het wettelijk niet of minder belasten omdat niet volledig kan belasten	Grijze zone	niet volledig wil belasten	P.m. fiscale onderschatting	
	Inkomen niet aangegeven		<ul style="list-style-type: none">• Naar vorm• Verplaatsen bel. basis• In de tijd spreiden	Roerend vermogen		KI eigen woning Spaarboek	Forfaits van bepaalde beroepen	
	Zwartwerk		<ul style="list-style-type: none">• Naar vorm• Verplaatsen bel. basis• In de tijd spreiden	Vrijstelling en subsidie		Huiselijke hulp PWA, amnestie	Huiselijke hulp PWA, diensten- cheques	Forfaits van bepaalde beroepen
	Uitkeringsfraude en misbruik							
Criminele en illegale activiteiten								

Bron: Gebaseerd op Pacolet en Geeroms, 1995.

Bij de afbakening moet wel een zekere afbakening van de wetgeving worden nagestreefd, aangezien in principe alle niet-naleving van mogelijke wetgeving soms economisch voordeel oplevert, en dat diverse vormen van niet respecteren van regelgeving samen voorkomen en ook samen beteugeld worden.

2.3.2. Doelstellingen van het observatorium

Het aantal vragen betreffende de strijd tegen de sociale en fiscale fraude die momenteel onvoldoende of onvoldoende actueel beantwoord zijn, is veelvuldig. Het gaat hier omtrent de te hanteren meetmethode en de omvang van de ondergrondse economie; nieuwe fraudefenomenen; het profiel van zowel de vrager als aanbieder van ondergrondse activiteiten; de dimensie; de motieven; de bestrijdingsvormen; de controles en de resultaten van de controles; de inzet van controlemiddelen, het resultaat, de directe en indirecte opbrengst, de impact, de preventie; het handhavingsbeleid.

De opdracht van een ‘informatie- en analysecentrum ondergrondse economie’ zal erin moeten bestaan “te zorgen voor de inzameling, de centralisatie, het beheer, de overdracht en de analyse van de bekomen informatie, dit ter bestrijding van de ondergrondse economie en ter stimulering van de bewustwording (‘rising awareness’) bij beleidsmakers en publieke opinie”.

Vooreerst zal men bij het verzamelen en harmoniseren van de informatie rekening moeten houden met de tekortkomingen van de informatie die aanwezig is bij de inspectiediensten (gebrek aan eenduidige registratie over de diensten heen, dubbel-tellingen bij gezamenlijke controle-inspanningen of om de opbrengst van de controles te meten, vertragingen, benchmarking en analyse). Zoals uit het rapport over een indicator voor het zwartwerk (Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens en De Wispelaere 2009; Pacolet, Perelman, Pestieau en Baeyens, 2008) blijkt, is er reeds heel wat informatie beschikbaar, en wordt deze verder meer gedetailleerd en sneller beschikbaar gesteld, maar kan toch nog vooruitgang geboekt worden. Het is zowel intern als extern essentieel voor de performantiemeting. Het is van groot belang dat het observatorium onmiddellijk toegang heeft tot deze informatie, maar ook tracht om enige harmonisatie in deze informatie te creëren. Ook kan een beroep gedaan worden op de informatie van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), die vanuit hun streven naar exhaustiviteit een schatting maakt van het zwartwerk. Ook hier is interessante maar contesteerbare informatie beschikbaar en kan deze verbeterd en gevaloriseerd worden door reconciliatie met andere bronnen. Om een betrouwbaar beeld te krijgen over de omvang en evolutie van de ondergrondse economie, zou men tevens de ervaringen van de inspecteurs direct dienen te benutten. Door korte bevragingen op regelmatige tijdstippen bij de inspecteurs af te nemen, kunnen nieuwe tendensen betreffende omvang en vormen van fraude sneller worden ontdekt (Pacolet, p. 58, 2006). Verder moet worden bekeken waar er zich mogelijke informatieleemten bevinden, om een juiste inschatting van de ondergrondse economie te kunnen maken. Opnieuw dient hierbij verder gebouwd te worden op nieuwe initiatieven terzake, zoals de organisatie van een bevolkingsenquête over de ondergrondse economie (SUBLEC-project) (11) of de intentie van SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) om zelf op basis van een representatieve steekproef, via de arrondissementscellen, audits te verrichten om zo een beter zicht te krijgen op de omvang van sociale fraude (SIOD, Strategisch plan 2008, p. 8). Ook samenwerking met ADSEI (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie – het vroegere NIS) en INR is hier voor de hand liggend. De laatste voorziet op korte termijn aandacht voor een betere meting van illegale activiteiten, en bij de volgende revisie van het SNA (System of National Accounts) zou ook meer aandacht kunnen worden geschonken aan de ondergrondse economie. Ook de mogelijkheid om een portaalsite via ADSEI te openen over de ondergrondse economie dient te worden nagegaan. Tevens dient onderzocht te worden in welke mate enquêtes, fragmentair of eenmalig, nuttige informatie opleveren over deze fenomenen.

Het definiëren en meten van de ondergrondse economie is wellicht de moeilijkste stap in het hele proces van het observatorium door het feit dat geen algemeen aanvaarde definiëring en methodologie voor het meten van de ondergrondse economie voorhanden is. Bij het streven hiernaar moet men het wetenschappelijk onderzoek

(11) In opdracht van de POD Wetenschapsbeleid en de FOD Sociale Zekerheid, zullen de onderzoeksinstituten HIVA (K.U.Leuven), CREPP (ULg) en TEF (ULB) in 2010 een grootschalige survey organiseren bij de Belgische bevolking over sociale en fiscale fraude of de zogenaamde ondergrondse economie (SUBLEC – Survey Black Economy).

naar dit fenomeen promoten. Samenwerking met verschillende universitaire instellingen gespecialiseerd in desbetreffende materie lijkt onontbeerlijk bij het streven naar een goede indicator en methodologie. Dit betreft per definitie ook verschillende disciplines. Beschikbare informatie kan ook het wetenschappelijk onderzoek stimuleren. Zo zullen innovatieve methoden betreffende het meten van de ondergrondse economie ontstaan wanneer databanken toegankelijk zijn voor wetenschappelijk onderzoek. Het moet de betrachting zijn om binnen het observatorium tot een verdere reconciliatie van methoden te komen zodat de beschikbare informatie tot een betere schatting van de omvang kan leiden. Finaal is een synthese mogelijk in een soort van 'satellietrekening' van de ondergrondse economie voor de meting van de omvang van de fraude, en een raming van de nadelige gevolgen (volgens sommigen ook de voordelen) van de fraude (zie Pacolet en Verbeke, 2007).

Op basis van de geaggregeerde informatie kan inzicht bekomen worden naar zowel vorm en aard van de gepleegde fraude als naar de uitvoerders ervan. Hierbij kunnen de motieven en de opmaak van een 'dadersprofiel' bijdragen tot een gericht beleid betreffende de preventie tegen de fraude en een efficiëntere controle. De eigenlijke risicoanalyse is een eigen of gezamenlijke opdracht van de controlediensten (12). Het observatorium kan echter nuttige aanvullende informatie aanbrengen.

Tevens dient de sectorale en regionale omvang en de evolutie in kaart te worden gebracht. Belangrijk zal hierbij zijn dat men zich in de mate van het mogelijke gaat focussen op sectorale en regionale dimensies. Zo heeft men in Italië aanzienlijke verschillen tussen de omvang van het zwartwerk in de bouwsector tussen het Noorden en het Zuiden vastgesteld. Uit het geanalyseerde cijfermateriaal kan blijken dat bepaalde regio's/sectoren fraudegevoeliger zijn en dus ook aparte aandacht verdienen. Op basis van de Eurobarometerenquête nr. 284 naar zwartwerk hebben we regionale verschillen vastgesteld in België (Adriaenssens, Van Meeteren, Pacolet, De Wispelaere, Hendrickx en Engbersen, 2009).

Tegelijk kan men zich de vraag stellen of de sterke concentratie van controles in bepaalde sectoren nog voldoende 'verhoudingsgewijs' is, zelfs al zijn het sectoren met verhoogde frauderisico's. Dat openlijk de inhoudelijke focus op bepaalde sectoren wordt gericht, kan ertoe bijdragen dat ondernemingen in andere sectoren een kleinere pakkans gaan ervaren (Buelens, p. 176, 2007).

Verder moet het mogelijk zijn om de bekomen informatie uit te wisselen tussen de betrokken instanties. Zo kan onder meer het INR, in haar streven naar exhaustiviteit van de nationale rekeningen, baat hebben bij de informatie op geaggregeerd en gededaggregeerd niveau.

(12) Zo liep op Vlaams niveau in het kader van een VIONA-studie voor de Vlaamse Inspectie Werk en Sociale Economie een onderzoeksproject 'Ontwikkelen van een conceptueel methodologisch kader voor risicoanalyse binnen de entiteit Inspectie Werk en Sociale Economie' (Pacolet en De Wispelaere, 2008).

Het moet de bedoeling zijn dat beleidsaanbevelingen voor een beter en efficiënter handhavingsbeleid zorgen. Aan de hand van de bekomen resultaten moet het mogelijk zijn om die aanbevelingen die nodig zijn in de strijd tegen de ondergrondse economie te ontwikkelen en verder op te volgen.

Een analyse van de maatschappelijke kost van het niet-naleven van de regelgeving dringt zich op. Het gedrag van het frauderen of niet-frauderen wordt vaak gemodelleerd als een afwegen van de baat om te frauderen of het vermijden van belastingen versus de kans om gecontroleerd en betrapt te worden op fraude, en de eventuele straffen en boetes. Meer en meer wordt ook gesuggereerd dat er voor de economie in het geheel voordelen zijn van hogere flexibiliteit, lagere prijzen, terugvloeden van de ondergrondse economie in de reguliere economie. Maar ook de nadelen dienen te worden vermeld. Eens men in kosten-batentermen terecht komt, moet een volledige kosten-batenanalyse gemaakt worden, met alle kosten voor de werknemers die zwartwerken (bijvoorbeeld rond arbeidsvoorwaarden, sociale bescherming); de bedrijven (deloyale concurrentie, gebrekkig concurrentievermogen); minder ontvangsten voor de overheid en stijgende belastingdruk op de bonafide bedrijven; een mogelijke neerwaartse spiraal van fraude, controlekosten, onderinvesteringen, criminalisering van een deel van de economie en de samenleving, kortom alle mogelijk denkbare zogenaamde 'externe effecten'. Hierbij dient een globaal standpunt ingenomen te worden, een zogenaamd 'societal point of view'. Ook het buitenland kan geschaad worden door meer en meer internationaal voorkomende vormen van fraude. Indien zowel op nationaal als op Europees niveau deze totale 'cost of non compliance' duidelijker wordt, zal het handhavingsbeleid daar ook meer rekening kunnen mee houden.

Tal van de opgesomde doelstellingen kunnen in een jaarlijks rapport, met eventueel wisselende accenten, worden opgenomen, met onder meer:

- publicatie van de omvang en de evolutie van de ondergrondse economie bekeken per regio of sector;
- publicatie van een satelliettabel over de totale omvang van de ondergrondse economie en de sociale en fiscale fraude en ontwikkeling;
- wijzigingen in de motieven of het dadersprofiel;
- wijzigingen in de vormen en aard van de ontduiking en ontwikkeling;
- berekenen van de 'cost of non-compliance';
- overzicht van de strijd tegen de fraude, zijn instrumenten, inspanningen, effectiviteit en efficiëntie, opbrengst en impact;
- het formuleren van beleidsaanbevelingen.

Voorbeelden van dergelijke rapportering op andere domeinen zijn onder meer de rapporten van de Hoge Raad voor Werkgelegenheid, de Commissie voor de Vergrijzing, de Hoge Raad voor Financiën, de CRB (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven) over de concurrentiepositie van de Belgische economie, enz. Stuk voor stuk hebben zij de ambitie het maatschappelijk debat te voeden en het beleid te inspireren.

3. WIE ZIJN DE BETROKKEN STAKEHOLDERS IN DE STRIJD TEGEN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN BELGIË?

In de strijd tegen de sociale en fiscale fraude zijn er verschillende stakeholders betrokken. Dit is ook in België zo. In dit hoofdstuk zullen deze instanties in beeld worden gebracht, waarbij een overzicht zal gegeven worden van de aan hen toevertrouwde taken. Het vormt evenveel aanknopingspunten voor de definitie en uitbouw van een observatorium ondergrondse economie. Het overzicht dat wij hier geven van de instanties, is zeker niet exhaustief en voor alle diensten ook niet in hetzelfde detail beschreven. Er is evenwel nood om dit overzicht te verkrijgen, te behouden en te vervolledigen.

3.1. DE SOCIALE-INSPECTIEDIENSTEN

In de strijd tegen de sociale fraude zijn verschillende federale sociale-inspectiediensten bevoegd. Ook de regionale sociale-inspectiediensten zijn bevoegd voor de controle op inbreuken op de sociale wetgeving (13). De strijd tegen de sociale fraude wordt echter niet enkel op individuele basis gevoerd, maar er worden ook structurele samenwerkingen tussen deze sociale-inspectiediensten gevormd. Zo doet zich onder meer een samenwerking voor binnen de opgerichte Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de arrondissementscellen en via samenwerkingsprotocollen.

Zoals reeds werd opgemerkt, kan het begrip ‘sociale fraude’ ingedeeld worden in bijdrage- en uitkeringsfraude met daarnaast ook inbreuken op de sociale wetgeving zonder noodzakelijkerwijs ook bijdrage- of uitkeringsfraude te impliceren. Daar zowel gefocust dient te worden op loontrekkenden, zelfstandigen (al dan niet werkgever) en uitkeringsgerechtigden, worden verschillende parastatalen betrokken partij. Zo o.a. ook het RSVZ (Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen) als stakeholder in de strijd tegen het zwartwerk bij (schijn)zelfstandigen.

De vier federale sociale-inspectiediensten die het nauwst betrokken zijn/worden in de strijd tegen de sociale fraude en het zwartwerk, zijn afkomstig uit verschillende ministeries en parastatalen (14). Het gaat in het bijzonder om:

- Toezicht op de Sociale Wetten (TSW) van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg;
- de Sociale Inspectie (SI) van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid;
- de controledienst van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA);
- de controledienst van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ).

(13) Het betreffen de regionale sociale inspectiediensten van het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, die bevoegd zijn voor de controle op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers volgens de wet van 30 april 1999 en het uitvoerend KB van 9 juni 1999.

(14) Deze betrokkenheid blijkt onder meer door hun permanente aanwezigheid in de organen van SIOD en de arrondissementscellen.

Elk van deze inspectiediensten bezit een informaticaplatform om de inspectieresultaten te registreren. Het kadaster van onderzoeken, binnen GENESIS (Gathering Evidences from National Enquiries for Social Inspection Services), maakt gebruik van deze interne databanken om de onderzoeken van de vier grote sociale-inspectiediensten te bundelen.

Administratieve gegevens kunnen niet alleen gehaald worden uit de inspectieresultaten van de sociale-inspectiediensten maar bovendien zijn er diverse sociale databanken die belangrijke administratieve gegevens aanbieden in de strijd tegen de sociale fraude. De toepassing van datamining, data matching en data sharing op de sociale gegevensbanken, kan potentiële frauderende ondernemingen en individuen identificeren ('knipperlichten'), waarbij het tegelijk mogelijk moet zijn om een betere inschatting te verkrijgen over de omvang van de fraude. Bepaalde interne detectiesystemen binnen de sociale-inspectiediensten maken reeds gebruik van deze sociale databanken. Zo kruist onder meer de RVA haar databank 'werkloosheid' met DIMONA (Déclaration Immédiate - Onmiddellijke Aangifte) en maakt de RSZ (Directie Bijzondere Invorderingen) in haar intern detectiesysteem 'Delphi' gebruik van de door haar beheerde sociale databanken. Ook bij OASIS (Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale) worden sociale databanken gehanteerd bij de bepaling van alarmen en scenario's (15). Informatie uit de databanken die worden beheerd binnen sociale administraties of worden gehanteerd door de sociale-inspectiediensten, kunnen een meerwaarde zijn bij het bepalen van de omvang en het profiel van sociale en fiscale fraude.

3.2. SOCIALE INLICHTINGEN- EN OPSPORINGSDIENST (SIOD)

Een eerste officiële samenwerking tussen verschillende controlediensten kwam tot stand door het afgesloten protocolakkoord van 30 juli 1993 (16). Dit protocol werd op 31 maart 1995 aangevuld met een gelijkaardig akkoord gesloten tussen de federale regering en de deelregeringen om de samenwerking uit te breiden tot de regionale inspectiediensten, voornamelijk inzake de tewerkstelling van vreemdelingen.

Via de oprichting van COLUTRIL (Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale - Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude) door middel van de wet van 3 mei 2003, werd een belangrijke stap gezet naar een permanente samenwerking in de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude (17).

(15) OASIS kan omschreven worden als een fraudedetectiesysteem dat op basis van alarmen en scenario's potentiële 'frauderende' ondernemingen helpt te detecteren, wat toelaat de controles te richten op deze risico-ondernemingen. Naast sociale gegevens worden ook btw-gegevens gebruikt.

(16) Voor een uitvoerige bespreking van het protocol verwijzen we naar:

Pacolet, J. en Marchal, A., *Sociale fraude in België*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 261 p., 2001.

(17) Wet van 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de Strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federaal Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen.

Een grondige hervorming werd echter doorgevoerd aan de hand van de Programmawet I van 27 december 2006 via de oprichting van ‘de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst’ (SIOD). SIOD is samengesteld uit de Algemene Raad van de Partners en het Federaal Aansturingsbureau.

Een verruiming van SIOD werd voorzien in de Programmawet van 8 juni 2008. Hierbij werd de Algemene Raad van de Partners uitgebreid met de administrateur-generaal van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) en een vertegenwoordiger van de Hoge Raad voor de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen. Aan het Directiecomité van het Federaal Aansturingsbureau werden de leidende ambtenaren van de Directie-generaal Zelfstandigen van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid en van de dienst Inspectie van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, toegevoegd.

De samenstelling van de Algemene Raad van de Partners binnen SIOD is een afspiegeling van het feit dat meer partners betrokken worden in de strijd tegen de sociale fraude en illegale arbeid dan alleen maar de federale sociale-inspectiediensten (18).

Een van de opdrachten van de SIOD is de gestroomlijnde informatieverzameling over de strijd tegen de sociale fraude en bijgevolg ook de omvang ervan, organiseren en bundelen. Opstellen van vergelijkbare statistieken terzake, zonder overlap en dubbeltellingen, is één zaak, informatie aanreiken ten behoeve van een verbeterde strijd tegen de fraude is een andere.

Omwille van het feit dat uiteenlopende cijfers over de omvang van de sociale fraude circuleren en hierbij nog steeds geen consensus bereikt is over de nauwkeurigste werkwijze om tot een werkelijkheidsgetrouw cijfer te komen, kan het als positief beschouwd worden dat SIOD stappen gezet heeft in het meten van de omvang van de sociale fraude (SIOD, Strategisch plan 2008, p. 8). Zo werd voor de sector ‘kleinhandel’ een representatieve steekproef van werkgevers getrokken, waarbij vervolgens op basis van deze lijst de arrondissementscellen controles uitvoerden bij deze werkgevers (19). Ook hiermee bevestigt de praktijk wat ook theoretisch te verwachten was, met name dat een doorgedreven strijd tegen de fraude niet kan zonder een goede meting van het fenomeen (zie Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens en De Wispelaere, 2009).

3.3. DE FISCALE (CONTROLE- EN INSPECTIE)DIENSTEN

De ‘Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit’ (AOIF) en de ‘Bijzondere Belastinginspectie’ (BBI) binnen de entiteit ‘Belastingen en Invordering’ richten zich op de controle van inkomstenbelastingen en de btw. Daarnaast zijn er

(18) Voor een overzicht van de betrokken partners binnen de Algemene Raad: zie Pacolet en De Wispelaere, 2009.

(19) Voor een bespreking van de resultaten, zie SIOD, *Meting van de fraude in een activiteitssector. Jaar 2008: kleinhandel*, Brussel, 10 p., 2009.

echter nog andere administraties (o.a. Administratie der Douane en Accijnzen, Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen) en specifieke diensten (Dienst Coördinatie en Uitvoering (DCU), Anti-Fraude Comité (AFC)) te definiëren in de strijd tegen de fiscale fraude.

De Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF) binnen de FOD Financiën staat in voor de controle op directe belastingen en btw. Deze administratie werd in 1997 opgericht door de samensmelting van de vroegere Administratie van de Directe Belastingen (DB) en de Administratie van de btw, Registratie en Domeinen (20). Binnen de AOIF bestaan er gewone klassieke (beheerscontroles (personenbelastingen, vennootschapsbelastingen en btw), de controlecentra en de opsporingsdirectie. De 48 controlecentra voeren grondige controles uit bij vennootschappen en natuurlijke personen inzake directe belastingen en btw. Bij de oprichting van de AOIF werd ook de NOD opgericht. De Nationale Opsporingsdirectie (NOD) is samengesteld uit twee afdelingen, namelijk de Nationale en Internationale Opsporingsafdeling (NIOD) en de Lokale Opsporingsafdeling (LOD). De NIOD moet de strijd tegen de internationale fraude aanpakken (o.a. btw-carroussels), waardoor dan ook internationaal samengewerkt wordt. De LOD zal vaak opdrachten uitvoeren voor de specifieke controlecentra. Ook acties in het kader van een samenwerkingsprotocol met andere inspectiediensten (o.a. zwartwerk) worden door deze afdeling opgevolgd (Rekenhof, p. 17, 2006).

De Bijzondere Belastinginspectie (BBI) is ontstaan in 1979 uit een samenvoeging van diensten van het Ministerie van Financiën, namelijk de bijzondere diensten van de directe belastingen en de btw (Ponsaers, p. 39, 2007) (21). De dienst heeft als opdracht “de grote, georganiseerde fiscale fraude te bestrijden”, en richt zich voornamelijk op het onderzoek van fraudezaken die verband houden met de georganiseerde economische en financiële delinquentie.

Het coördineren en superviseren van de strijd tegen de fiscale fraude wordt als opdracht gedefinieerd voor het Anti-Fraude Comité (AFC). De dienst Coördinatie en Uitvoering is dan weer nauw betrokken bij de ontwikkeling van de lopende datamining-projecten binnen de FOD Financiën (22).

(20) KB van 6 juli 1997 houdende oprichting van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF).

(21) KB van 14 november 1978 houdende wijzigingen van het KB van 25 oktober 1971 tot vaststelling van het organiek reglement van het Ministerie van Financiën (BS 21 februari 1979).

(22) Het is positief dat de regering een akkoord heeft bereikt voor de installatie van een ‘fiscale superdatabank’.

3.4. CEL VOOR FINANCIËLE INFORMATIEVERWERKING (CFI)

De Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) werd opgericht bij de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (23).

De CFI is een onafhankelijke administratieve overheid met rechtspersoonlijkheid, belast met het verwerken en doormelden van informatie met het oog op de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Deze autoriteit staat onder toezicht van de Ministers van Justitie en Financiën.

Verdachte transacties worden gemeld aan de CFI die mogelijks kunnen wijzen op het witwassen van geld of de financiering van terrorisme. De instellingen die verdachte transacties moeten melden, zijn de financiële instellingen, advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders, bedrijfsrevisoren, externe accountants, boekhouders, vastgoedmakelaars, geldvervoerders, diamantairs en casino's (24). De meldingen betreffende ernstige en georganiseerde fiscale fraude van internationale omvang dienen door de genoemde instellingen te gebeuren wanneer zij een van de indicatoren opsporen vastgelegd in het KB van 3 juni 2007 tot uitvoering van artikel 14quinquies van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (25).

De jaarlijkse rapportering van de CFI via een Activiteitenverslag zorgt voor een gedetailleerde analyse van de ontvangen meldingen, waarbij zij onder meer nieuwe trends en mogelijke risicosectoren gaat benoemen (CFI, 15de Activiteitenverslag 2008). Tegelijk zetelt de voorzitter van de CFI in het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.

3.5. FEDERALE GERECHTELIJKE POLITIE: DIRECTIE ECONOMISCHE EN FINANCIËLE CRIMINALITEIT (DJF)

Binnen de Algemene directie gerechtelijke politie (DGJ) wordt de 'Directie Economische en Financiële Criminaliteit' (DJF) belast met opdrachten betreffende de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie, de corruptie, de ICT-criminaliteit, de valsheden en de oplichtingen (DJF, Jaarverslag 2007, p. 19) (26). Voornamelijk de Centrale Dienst voor de bestrijding van de Georgani-

(23) Deze wet (anti-witwaswet) past de uitvoering toe van de Europese Richtlijn van 91/308/EG van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

(24) Een gedetailleerder overzicht kan men terugvinden in artikels 2, 2bis en 2ter wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

(25) Het gaat hier om 13 indicatoren die kunnen wijzen op ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procédés van internationale omvang worden aangewend.

(26) Het KB van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie omschrijft de bevoegdheden die aan de algemene directie gerechtelijke politie worden toebedeeld.

seerde Economische en Financiële Delinquentie (CDGEFID), een van de zes diensten binnen de DJF, beschikt over de kennis m.b.t. misbruiken inzake georganiseerde fiscale en economische fraude.

De CDGEFID 'oefent een gespecialiseerde opdracht van Gerechtelijke Politie uit inzake supralokale, complexe en georganiseerde economische en financiële delinquentie met een maatschappijontwrichtend karakter. Het gaat hoofdzakelijk om witwassen, georganiseerde fiscale fraude, georganiseerde btw-fraude en daarbij ook om het vermogensonderzoek. Verder gaat de aandacht ook uit naar misdrijven van voorkennis, beursmanipulaties en het onwettig aantrekken van spaargelden' (Ibid., p. 35).

3.6. JUSTITIE

Justitie is een belangrijke stakeholder in de strijd tegen de sociale en fiscale fraude. Zij heeft een belangrijke rol in het handhavingsbeleid maar vervult ook een actieve rol in het fraudedetectie- en preventiebeleid.

Binnen de Algemene Raad van de Partners (SIOD) is de Procureur-generaal belast met specifieke taken inzake de fiscale en sociale fraude aanwezig. Verder speelt ook de arbeidsauditeur zijn rol binnen de arrondissementscellen daar hij deze voorziet.

Tegelijk vormt de Dienst voor het Stafrechtelijk Beleid (DSB) in het kader van het criminaliteitsbeleid in België, waaronder bepaalde aspecten van sociale en fiscale fraude deel uitmaken, een belangrijke ondersteuning. Deze dienst valt onder het rechtstreekse gezag van de Minister van Justitie en wordt geleid door de Adviseur-generaal voor het Strafrechtelijk beleid (27).

3.7. STATISTISCHE INSTANTIES

3.7.1. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR)

Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) werd opgericht bij de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, met het oog op de hervorming van het apparaat voor de statistiek en de economische vooruitzichten van de federale regering.

(27) KB van 14 januari 1994 tot oprichting van een Dienst voor het Strafrechtelijk beleid.

Het INR brengt de volgende bij wet aangeduide instellingen samen:

- de Nationale Bank van België (NBB);
- het Federaal Planbureau (FPB);
- de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie (ADSEI, voorheen het Nationaal Instituut voor de Statistiek).

In het kader van de door Europa (Eurostat) geëiste volledigheid ('exhaustiviteit') van de nationale rekeningen moet zij een inschatting maken van de ondergrondse economie.

3.7.2. Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI)

De Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, voorheen Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS), is het statistische overheidsorgaan van België. De opdracht kan in een mission statement van drie termen omschreven worden: 'cijfergegevens verzamelen, verwerken, verspreiden'.

Sedert 1983 organiseert ADSEI bijvoorbeeld jaarlijks een 'enquête naar de arbeidskrachten (EAK)'. Dit is een sociaaleconomische enquête bij de huishoudens met als voornaamste doelstelling de populatie in de actieve leeftijd (vanaf 15 jaar) op te delen in drie exhaustieve en onderscheiden groepen (nl. tewerkgestelde personen, werklozen, en niet-actieve personen), en over elk van deze categorieën beschrijvende en verklarende gegevens te verstrekken. In Italië baseert ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) de raming van de omvang van de ondergrondse economie onder meer op deze arbeidskrachtenenquête (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 2006). Ook tal van andere reguliere enquêtes (o.m. de huishoudbudgetenquête) zouden kunnen gebruikt worden voor de raming van de ondergrondse economie (28). ADSEI zou ook zelf structuurenquêtes hiernaar kunnen verrichten. Naast statistiekverzameling is ook de verspreiding van deze statistieken een belangrijke opdracht. Dit gebeurt naar thema. Een daarvan zou de ondergrondse economie kunnen zijn.

3.8. DE KRUISPUNTBANK VAN DE SOCIALE ZEKERHEID (KSZ)

De KSZ werd opgericht bij wet van 15 januari 1990 (29). In haar missie stelt de KSZ dat 'zij de motor en de coördinator van e-government in de Belgische sociale sector is'.

De uitbouw van een elektronisch netwerk door de KSZ verbindt de verschillende instellingen van de sociale zekerheid met elkaar, waarbij de KSZ aanzien kan worden als de motor die zorgt voor de informatieverdeling die betrekking heeft op sociaal

(28) Een poging tot gebruik van deze informatie is te vinden in Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens en De Wispelaere, m.m.v. Faye en Soumagne, (bijlage 2), 2009. Budgetenquêtegegevens worden ook gebruikt in microsimulatiemodellen over fiscale fraude in Hongarije (Benedek en Lelkes, 2008).

(29) Wet van 15 januari 1990 houdende oprichting van een Kruispuntpbank van de sociale zekerheid.

verzekerden en werkgevers. Iedere instelling blijft echter verantwoordelijk voor de opslag en het bijwerken van de informatie in haar eigen databank (30). Op basis van machtigingen kunnen andere sociale instellingen toegang krijgen tot informatie uit verschillende andere databanken.

Sociale databanken bevatten informatie die mogelijks een meerwaarde betekenen in het streven naar inzicht over de omvang en het profiel van sociale fraude. Ten slotte dient opgemerkt te worden dat de KSZ zetelt in het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.

3.9. HET MINISTERIEEL COMITE EN HET COLLEGE VOOR DE STRIJD TEGEN DE FISCALE EN SOCIALE FRAUDE, DE STAATSSECRETARIS VOOR DE COORDINATIE VAN DE FRAUDEBESTRIJDING EN DE STAATSSECRETARIS VOOR DE BESTRIJDING VAN DE FISCALE FRAUDE

De politieke aandacht voor de strijd tegen de sociale en fiscale fraude is sterk gestegen (31).

Binnen de regering Verhofstadt I was eerst een Regeringscommissaris bevoegd voor de strijd tegen de grote fiscale fraude (oktober 2000 – mei 2003). Deze bevoegdheid werd nadien overgenomen door een Staatssecretaris (mei 2003 – juli 2003). Ook binnen de regering Verhofstadt II werd een Staatssecretaris voor de strijd tegen de fiscale fraude aangesteld, toegevoegd aan de Minister van Financiën (juli 2003 – maart 2008).

In de regeringen Leterme I, Van Rompuy I en Leterme II werd een Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude ingesteld, voorgezeten door de Eerste Minister. Verder werd een ‘Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding’, toegevoegd aan de Eerste Minister (sinds 20 maart 2008) en aan de Minister van Justitie (sinds 6 juni 2008), aangesteld. De Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding staat in voor een betere coördinatie van de strijd tegen de fiscale en sociale fraude en de afstemming van het gevoerde beleid door de betrokken instellingen en waakt eveneens over de eenvormige toepassing van de fiscale en sociale wetgeving. Tevens werd ook een Staatssecretaris bevoegd voor de Bestrijding van de fiscale fraude, toegevoegd aan de Minister van Financiën, benoemd. De Staatssecretaris voor de Bestrijding van de fiscale fraude is tegelijk bevoegd voor de Modernisering van de Federale Overheidsdienst Financiën en de Milieufiscaliteit.

(30) Zo zullen bijvoorbeeld databanken zoals DIMONA en DMFA steeds door de RSZ beheerd en bijgewerkt worden.

(31) We stellen vast dat ook in andere Europese landen organen en structuren zijn opgericht om de strijd tegen de fraude op operationeel en beleidsniveau efficiënter en meer gecoördineerd te laten verlopen (onder meer in het Verenigd Koninkrijk vanuit de ‘Informal Economy Steering Group’ en de ‘Informal Economy Working Group’; in Frankrijk vanuit het ‘Délégation nationale à la lutte contre la fraude’ en het ‘Comité national de lutte contre la fraude’) (Pacolet en De Wispelaere, 2009).

Het 'Ministerieel Comité' wordt voorgezeten door de Eerste Minister, waarbij het als opdracht heeft de algemene politiek inzake de strijd tegen de fiscale en sociale fraude vast te stellen en de prioriteiten van de diensten betrokken bij deze strijd te bepalen. Verder ziet het 'Ministerieel Comité' toe op de uniforme toepassing van de wetgeving in het ganse land. Behalve de ministers met hun specifieke bevoegdheid zetelen zowel de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding als de Staatssecretaris voor de Bestrijding van de fiscale fraude in het Ministerieel Comité (32).

Ook is er de instelling van een 'College' voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude voorzien onder voorzitterschap van de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding. Het 'College' wordt voorgezeten door de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding, of zijn vertegenwoordiger (33). Het is belast met de uitwerking van het ontwerp van een jaarlijks actieplan; het toezicht op een gecoördineerde uitvoering van het jaarlijks actieplan, goedgekeurd door het 'Ministerieel Comité'; het toezicht op de uniforme toepassing van de wetgeving in gans het land en brengt daarover verslag uit aan het 'Ministerieel Comité'.

3.10. DE SOCIALE PARTNERS

De sociale partners zijn een cruciale stakeholder in de strijd tegen de ondergrondse economie daar zij dagelijks op het terrein geconfronteerd worden met dit fenomeen. Zij zijn ook de permanente pleitbezorger van de strijd tegen de fraude, of het nu omwille van deloyale concurrentie gaat of om de arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming te vrijwaren. Zij zijn binnen de ondernemingen en sectoren een belangrijke waakhond en zijn in België op voorbeeldige wijze ook betrokken bij diverse protocols en voeren zelf diverse bewustmakingsacties (Pacolet, p. 11, 2007).

4. HOE WORDT HET OBSERVATORIUM HET BEST GEORGANISEERD?

Diverse vormen van werking van een observatorium zijn denkbaar. Zij kunnen variëren in de breedte en in de diepte, naar aard van de initiatiefnemer, naar werkvormen en opdrachten. Het kan een 'de novo'-instelling zijn, of bestaande instanties kunnen een min of meer groter deel van de mogelijke opdracht opnemen. Deze werkvormen kunnen zich inspireren aan diverse vergelijkbare initiatieven, maar op andere domeinen, op federaal of gewestelijk niveau. Ook vergelijkbare buitenlandse initiatieven kunnen inspireren.

(32) Voor een overzicht van de leden van het 'Ministerieel Comité': zie Pacolet en De Wispelaere, 2009.

(33) Voor een overzicht van de betrokken partners binnen het 'College': zie Pacolet en De Wispelaere, 2009.

4.1. INTERN IN DE BESTAANDE ADMINISTRATIES EN OBSERVATIECENTRA

De samenwerking of ontwikkeling van een observatorium voor de ruime definitie van ondergrondse economie moet niet in de plaats komen van bestaande samenwerkingsvormen, dataverzameling, rapportering. Integendeel, zij is ervan afhankelijk en dient enkel een synthese te maken. De bestaande observatiecentra kunnen immers de klemtoon leggen op sommige specifieke deelvormen van de ondergrondse economie. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de strijd tegen het zwartwerk en de mogelijke implementatie binnen de structuren van SIOD. De SIOD zelf neemt reeds een belangrijke rol waar, die zich situeert tussen het louter interne – operationele en het externe – informatieverbreiding.

Een voorbeeld van een centrum dat zich richt op een deelaspect van de ondergrondse economie, is het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (IAMM). De kerntaken van het IAMM, met name zorgen voor de inzameling, de centralisatie, het beheer, de overdracht en de analyse van de gegevens, zullen ook op een observatorium ondergrondse economie van toepassing zijn. Men moet echter waakzaam zijn voor de problemen die bij de organisatie van het IAMM zijn opgedoken en maken dat dit centrum nog steeds niet operationeel is.

4.2. EXTERN 'AT ARM'S LENGTH' (34)

4.2.1. Statistische bureaus

De statistiekverzameling en reconciliatie van informatie ligt binnen de bevoegdheid van ADSEI ofwel bij het INR wat de nationale rekeningen en de inschatting van de fraude betreft (35). Zowel de opstelling van basisstatistieken, als de organisatie van structurenquêtes, de globalisatie en de verspreiding, de kwaliteitscontrole en waarmaking van de informatie en het valoriseren van bestaande enquêtes die informatie kunnen bevatten, zijn van belang voor de inschatting van de omvang van de fraude.

Het INR heeft reeds een traditie van het inschatten (ophogen) van de nationale rekeningen voor het opstellen van de Nationale Rekeningen en rapporteerde daarover herhaaldelijk (zie ons eigen gebruik van deze informatie in Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens en De Wispelaere, 2009). Dit is op zich reeds waardevol, maar zou het voorwerp kunnen uitmaken van verdere analyse en verfijning, en overleg met andere instanties. Dat overleg kan zij overigens perfect zelf organiseren in het kader van de opstelling van nationale rekeningen. Zij zal dit overigens moeten blijven doen in het kader van de verificatie van de exhaustiviteit van het bbp.

(34) In de betekenis van dat er misschien wel een zekere band is, bijvoorbeeld financiering, samenwerking, installatie, maar toch garantie is voor voldoende onafhankelijkheid.

(35) In sommige andere Europese landen stellen we vast dat statistische bureaus een inschatting maken van de omvang van de ondergrondse economie. Onder meer in Italië door ISTAT (Istituto Nazionale di Statistici) en in Nederland door het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (Pacolet en De Wispelaere, 2009).

De nationale rekenaars zeggen evenwel dat de ophoging van het nationaal inkomen met het zwartwerk niet hetzelfde is als de inschatting van de totale niet-aangegeven activiteiten en ontdoken belastingen en bijdragen. Dit bracht ons tot de conclusie om zowel Belgisch als Europees de idee te lanceren om een soort van ‘satellietrekening’ te definiëren voor de ondergrondse economie (zie ook Pacolet en Verbeke, 2007). Gezien de onverzoenbaarheid tussen de doelstelling van de nationale rekeningen en de behoefte aan een synthese (en een synthesescijfer) van de sociale en fiscale fraude, vergelijkbaar met de nationale rekeningen, lijkt het verantwoord om los daarvan zo een ‘satellietabel’ op te stellen. Deze kan door zo een observatorium worden opgesteld, in nauw overleg met het INR en de sociale en fiscale diensten, zodat ook de schaalvoordelen van informatieverzameling voor alle instanties spelen, en ‘reconciliatie’ van informatie en inzicht maximaal wordt gevaloriseerd.

4.2.2. Sociaaleconomische overlegorganen

Sociale en fiscale fraude raken de kern van de opdrachten en bevoegdheden van de sociaaleconomische overlegorganen in België, met name de CRB (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven) en de NAR (Nationale Arbeidsraad). De sociale partners hierin aanwezig worden dagelijks geconfronteerd met de negatieve gevolgen van dit fenomeen, en spelen (of kunnen spelen) op diverse domeinen, om niet te zeggen alle, een rol in de strijd tegen de fraude. Zij hebben een traditie van analyse van diverse aspecten van onze sociaaleconomische situatie, en geven advies aan de overheid. Voorbeelden van rapportering zijn het jaarlijks Rapport over de Concurrentiepositie van de CRB of het gezamenlijk rapport van de CRB en de NAR, over de welvaartvastheid van de sociale uitkeringen. Zij zouden zelf de informatieverzameling en verspreiding over de omvang en verschijningsvormen van fraude, en zijn negatieve gevolgen die de sociale partners zelf aanbelangen, kunnen uitvoeren, daar de sociale partners dagelijks geconfronteerd worden met deze problemen en daarom ook kunnen meewerken aan de strijd tegen de fraude. Maar zij hoeven niet zelf de analyse te maken. Deze adviesorganen kunnen afzonderlijk of gezamenlijk hun rol spelen door een advies uit te brengen over rapporten terzake, opgesteld door derden. Belangrijk is dat hiermee de aandacht voor het fenomeen van de ondergrondse economie ‘geïnternaliseerd’ wordt. Dit gebeurt onder meer ook in Italië en Spanje (Pacolet, 2007).

4.2.3. Hoge Raad van Financiën, Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Studiecommissie voor de Vergrijzing

België heeft een goed uitgebouwde structuur van adviesorganen die met gezag jaarlijks een stand van zaken opmaken van onze publieke financiën, de arbeidsmarkt, de kosten van de vergrijzing. Hun rol is wettelijk vastgelegd en in het maatschappelijk debat vormen zij een belangrijk referentiepunt. De vraag kan gesteld worden of het blijvend bestaan van een hoog niveau van ondergrondse economie (let wel, de meting daarvan is problematisch en controversieel) niet de installatie van een soort

‘Hoge Raad voor fraudebestrijding’ kan verantwoorden, op zich staand of binnen de Hoge Raad van Financiën en dit naar voorbeeld van dergelijke adviesraden, met een welomschreven wettelijke opdracht.

De binnen de Hoge Raad van Financiën opgerichte ‘Studiecommissie voor de Vergrijzing’ is een voorbeeld van een mogelijke werkingsvorm. Deze studiecommissie wordt belast met het opstellen van een jaarlijks verslag, waarin budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing worden onderzocht. Dit verslag bevat in het bijzonder een raming van de financiële gevolgen op het vlak van diverse wettelijke pensioenstelsels, de stelsels van de sociale zekerheid van werknemers en zelfstandigen en het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen, die verbonden zijn aan de demografische evolutie. De Studiecommissie voor de Vergrijzing kan op eigen initiatief of op verzoek van de regering, tevens onderzoek verrichten naar specifieke aangelegenheden in verband met de vergrijzing (36). Dergelijke rapporten vloeien voort uit een wettelijke opdracht en een expliciet politiek belang dat men hecht aan deze problematiek. Het is het gevolg van politieke beslissingen maar ook bron van verdere politieke belangstelling. Het voorstel dat wij in ons rapport over de indicator voor het zwartwerk maakten om alle betrokken instanties in België het resultaat van hun partiële bevindingen en de ‘reconciliatie’ ervan jaarlijks te laten rapporteren in een verslag, kan hierin perfect ten uitvoer worden gebracht (Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens en De Wispelaere, 2009). Het kan een gezamenlijk rapport worden, of specifieke hoofdstukken in bestaande rapporten van de Hoge Raad van Financiën of van Werkgelegenheid. Het rapport kan ook door de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding worden ingediend.

4.2.4. Expertisecentra, kenniscentra of wetenschappelijke steunpunten

Zowel de federale als de gemeenschapsoverheden hebben voor tal van terreinen steunpunten gecreëerd. Zo is in Vlaanderen thans reeds een tweede golf van steunpunten uitgerold voor thema’s als gewestelijke fiscaliteit, wonen, gezondheid en welzijn. Zij zijn vaak interdisciplinair en interuniversitair samengesteld en zijn voor een periode van 5 jaar, op basis van een aanbestedingsprocedure en nadien de opstelling van een beheerscontract, verantwoordelijk voor zowel langdurig onderzoek, primaire dataverzameling, als kortstondig beleidsadvies. Hun inhoud en opdracht wordt wel in sterke mate (het is beleidsgericht onderzoek) door de betrokken overheden gestuurd. Ook op het federale niveau werd de formule van een steunpunt herhaaldelijk toegepast. Zo had het DWTC (nu POD Wetenschapsbeleid) zelf in de jaren negentig in het kader van het Programma Publieke Economie een reeks van steunpunten over gezondheidseconomie, sociale zekerheid en fiscaliteit.

(36) Art. 6, wet van 5 september 2001 tot waarborg van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Silverfonds.

4.2.5. Semi-private en private organisaties

Ook private organisaties, al dan niet als koepel, kunnen tal van doeleinden van het observatorium, die hier besproken werden, eveneens nastreven. Het BIVV of 'Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid' is een vzw met als opdracht informatie over de verkeersveiligheid te verzamelen, te analyseren en te verspreiden. In die zin is hier een voorbeeld aanwezig van hoe dat, met steun van de overheid, een semi-private dienst een rol kan spelen op een domein van het algemeen belang (hier de verkeersveiligheid). Een ander voorbeeld is de VAD (Vereniging voor Alcohol- en andere Drugproblemen). Zij richt zich in haar opdracht zowel tot professionals, overheid, en het grote publiek en doet zowel aan onderzoek, stelt een jaarrapport op over de toestand van de problematiek, doet aan informatieverspreiding en sensibilisering en politieke beïnvloeding. Zij wordt door de overheid gefinancierd voor deze opdracht. Op dezelfde manier zouden middenveldorganisaties rond de strijd tegen fraude een initiatief kunnen nemen om gezamenlijk de strijd tegen de sociale en fiscale fraude aan te pakken en hierover aan sensibilisering te doen.

4.3. DE STAATSSECRETARIS VOOR DE COÖRDINATIE VAN DE FRAUDEBESTRIJDING

Er moet worden opgemerkt dat de invoering van een observatorium een werk van lange duur kan zijn waarbij coördinatie van groot belang is bij zowel de implementatie als de opvolging van het orgaan. Vanuit de samenstelling van de ingestelde regeringen (Leterme I, Van Rompuy I, Leterme II) met zowel een Staatssecretaris bevoegd voor de Bestrijding van de fiscale fraude als een Staatssecretaris bevoegd voor de Coördinatie van de fraudebestrijding en de in 2008 opgerichte structuren, met name het Ministerieel Comité en het College voor de strijd tegen de fiscale én sociale fraude, herkennen wij een lijn die wij zelf van bij het begin van dit project voorstelden, met name een exhaustieve en ruime definitie van fraude, en de voordelen van een gezamenlijke benadering. De strijd tegen de fiscale en sociale fraude en het ontwikkelen van systemen die deze strijd kunnen optimaliseren, zijn een prioriteit in zowel de sociale als de fiscale sfeer. Zij kunnen dus gerust, ondanks de aanwezige verschillen, gezamenlijk behandeld worden. De eigenlijke ontwikkeling evenals de verdere sturing zouden daarom toegewezen kunnen worden aan de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding of het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, dat hij voorziet.

5. KRITISCHE SUCCESFACTOREN

Bij de implementatie van het observatorium kunnen bepaalde kritische succesfactoren onderscheiden worden die het al dan niet slagen zullen bepalen.

5.1. WETENSCHAPPELIJKE INPUT, KENNISCENTRUM MAAR OOK ONAFHANKELIJKHEID EN AUTONOMIE

Een orgaan binnen de administratie maar ondersteund door een wetenschappelijke invalshoek, kan hierbij een combinatie vormen van 'afstandelijkheid en toegankelijkheid, laagdrempeligheid'. De meerwaarde kan erin liggen dat via een wetenschappelijke benadering een beter zicht wordt verkregen op de verschillende fraudeverschijnselen. Hierdoor is er nood aan een groep van experts uit verschillende domeinen (recht, economie, sociologie, fiscaliteit, ...). Het kan als een soort van kenniscentrum functioneren dat tegelijk ondersteuning biedt aan het operationele.

5.2. VRIJWAREN VAN EEN GOEDE NATIONALE EN INSTITUTIONELE VERANKERING

Het initiatief moet goed ingebed zijn en aanvaard worden door alle betrokken stakeholders en eenieders inbreng moet maximaal zijn maar ook gevaloriseerd worden. De strijd tegen de fraude is geen solistenwerk, maar een spinnenweb van relaties.

Groot belang moet gehecht worden aan het voluntarisme van de stakeholders. Zij moeten 'eigenaar' willen worden van de 'missie' van dergelijk observatorium en daartoe alle medewerking verlenen. Ter verwezenlijking van de doelstelling om accurate informatie en analyses ter beschikking te stellen van beleidsmakers en andere stakeholders, is het van groot belang dat het observatorium over significante en kwaliteitsvolle informatie kan beschikken en hiertoe onmiddellijk toegang heeft. Wanneer dit niet het geval is, zal dit voor een negatieve invloed zorgen op de geloofwaardigheid van het observatorium.

Een doorgedreven triangulatie en onderlinge confrontatie van informatie is gewenst, om producenten en gebruikers van informatie met elkaar in contact te kunnen brengen zodat er een gemeenschap ('community') van stakeholders ontstaat. De stakeholders winnen er zelf aan.

5.3. BEWUSTMAKING

De aanwendbaarheid en bruikbaarheid van de resultaten zijn van groot belang bij de interne en/of externe output. Voor de beleidsmakers zal het product het meest bruikbaar zijn wanneer duidelijke beleidsvoorstellen worden aangegeven gebaseerd op de geanalyseerde data. Tegelijk kan er feedback worden gegeven aan de stakeholders over de bekomen resultaten. Naar het publiek toe is er de betrachting tot een 'bewustmaking' te komen, waarbij de resultaten moeten aantonen welke negatieve impact fraude heeft op de leefbaarheid van ons huidig sociaaleconomisch model. Deze bewustmaking is een permanente opdracht.

In dat kader van de noodzakelijke ‘bewustmaking’ van de burger kan een aantal specifieke informatiecampagnes georganiseerd worden (37). Hierbij zal er gefocust worden op bepaalde segmenten die extra gevoelig zijn voor fraude. Deze informatiecampagnes kunnen worden opgezet via een samenwerking tussen de overheid en de sociale partners.

5.4. **POLITIEK DRAAGVLAK VERSTERKEN EN TEGELIJK ONAFHANKELIJKHEID VRIJWAREN**

Wanneer er een beter zicht komt op de negatieve impact van de ondergrondse economie op onze verzorgingsstaat, zullen gerichte beleidsmaatregelen getroffen kunnen worden. Het observatorium kan dit in beeld brengen. De invulling van het observatorium is echter afhankelijk van hoever men wil gaan in de strijd tegen de ondergrondse economie. Hoe meer men beseft welke de negatieve gevolgen zijn, hoe meer de strijd tegen de fraude zal toenemen.

Een observatorium moet er zorg voor dragen dat het de steun heeft van het beleid om de strijd tegen de fraude op te drijven, en het moet ook de mogelijkheid hebben het beleid te inspireren. Dit veronderstelt een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid, met tegelijk de wens om maximaal te kunnen samenwerken.

Uit de kennis die vergaard wordt in het observatorium, moeten niet alleen maatregelen voorgesteld worden om het zwartwerk krachtadiger aan te pakken maar moet in de eerste plaats naar maatregelen gezocht worden die de reguliere arbeid aantrekkelijk maken. Belastingdruk en administratieve overlast vormen hier ook voorwerp van beleid.

5.5. **INTERNATIONALE NETWERKING**

Er is in het verleden herhaaldelijk Europees en internationaal aandacht besteed aan het fenomeen van zwartwerk en de strijd tegen sociale en fiscale fraude. Hieruit resulteren handboeken, voorbeelden van ‘good practices’ en monitoring, samenwerkingsakkoorden, enz. (38). Een minimale ambitie moet zijn om te participeren in deze initiatieven en de gevraagde informatie aan te leveren (zie: Pacolet, 2006; Pacolet, 2007). Maar men kan ook het voortouw nemen.

Voor de politieke agenda op Europees en nationaal niveau is een beeld van de omvang van de ondergrondse economie heel nuttig. Zo wil onder meer de Europese Commissie juistere cijfers bekomen over de omvang van de fraude. Een observato-

(37) In andere Europese landen heeft men een beleid van informatieverbreiding en bewustmaking door websites en portaalsites. In niet weinig landen heeft men campagnes georganiseerd, in het algemeen of op doelgroepen gericht (onder meer in Denemarken binnen het ‘Ministry of Taxation’, in Zweden en in Roemenië) (Pacolet en De Wispelaere, 2009). Zie voor Denemarken: <http://www.skm.dk/presse/kampagner/fairplay/4888.html>.

(38) Een aanzet tot samenwerking was het project ‘Le réseau européen contre le travail non déclaré - European Network on Undeclared Work’ (ENUW). Zie Pacolet, 2006 en Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 2006.

rium op Belgisch niveau zou dus een goede stap betekenen in dit streven naar het bekomen van juistere cijfers. Het observatorium kan dergelijke initiatieven in België verder versterken. Tevens kan men op Europees vlak een netwerk creëren tussen de verschillende instanties met het oog op de uitwisseling van expertise en informatie, los van de bestaande of op te richten operationele verbanden.

6. OPINIE VAN DE STAKEHOLDERS

De hierboven vastgestelde mogelijkheden en wenselijkheden voor een vorm van observatorium hebben wij verder geconfronteerd met de opinie van de stakeholders zelf. De gesprekken die we gevoerd hebben met beleidspersonen uit de belanghebbende instanties vormen een eerste indicator over de mogelijke meerwaarde van een observatorium. Het leverde niet alleen commentaar op over tal van concrete mogelijkheden, realisaties, maar ook over de wenselijkheid of zelfs al dan niet noodzakelijkheid.

6.1. OVER DE NOODZAAK EN OPDRACHT

Het probleem wordt ervaren dat zowel de publieke opinie alsook de verschillende administraties geen goed beeld hebben van de omvang van de sociale en fiscale fraude. Verder weet men vaak niet welke sectoren men prioritair moet controleren. Men volgt namelijk steeds de traditionele 'fraudegevoelige' sectoren en zolang men daar inbreuken vaststelt, blijft men de andere sectoren vergeten. De nood aan een soort van 'gegevensbank tegen de fraude' waaruit informatie kan gehaald worden inzake omvang en profiel, wordt hieruit afgeleid.

De statistische instanties koesteren weinig illusies om een betere schatting van de omvang van de ondergrondse economie te bekomen. Zo ziet ADSEI geen mogelijkheid tot initiatief om een betere meting te bekomen zonder dat dit door Eurostat wordt gevraagd. Er doen zich hier echter mogelijkheden voor door extra vragen inzake zwartwerk te implementeren in bijvoorbeeld de 'enquête naar de arbeidskrachten'. Behalve ADSEI heeft ook het INR baat bij een betere schatting van de omvang van de ondergrondse economie in zijn streven naar exhaustiviteit. Hier is er wel een internationale verplichting om de niet-aangegeven economie in te schatten.

De interesse van het observatorium voor alle vormen van sociale fraude, en fiscale fraude en misschien zelfs vormen van ontwijking en niet belasten wordt niet als onoverkomelijk beschouwd. Indien men de taken verdeelt, wordt het omvangrijk werk dat verscholen zit achter het hanteren van een ruime definitie, realistisch.

Het observatorium moet enkel een globaliserende en reconciliërende opdracht toegewezen worden. De synthese vanuit het observatorium moet er een zijn van welke fraude er bestaat, welke omvang zij heeft, maar ook welke mechanismen ze verklaart, welke kosten en baten zich voordoen (cf. ons basisschema van belasting-

moraal – belastingdruk – pakkans en boete), en hoe dit kan vermeden worden. De focus of het inzoomen op bepaalde aspecten ligt in de bestaande afzonderlijke diensten maar ook in de diverse vormen van samenwerking en afstemming die nu reeds op het terrein bestaan. Het observatorium dient zich te situeren op een meta- of macroniveau en niet op het operationele niveau van de specifieke controlediensten.

Het instellen van een overkoepelend orgaan dat optreedt als een soort ‘Big Brother’, wordt door de meeste gesprekpartners als negatief ervaren. Het mag niet de bedoeling zijn dat het observatorium een auditfunctie meekrijgt waarbij een grondige controle bij de verschillende inspectiediensten kan worden ingesteld.

Vooraleer een observatorium kan worden ingesteld, moet men het terrein voorbereiden, daar dit terrein heel ingewikkeld is. Men komt namelijk te staan tegenover twee werelden (deze van het fiscale en deze van het sociale) (39) die in het verleden niet gewoon zijn geweest om samen te werken. Echter stellen we vast dat zowel op het operationele niveau (o.a. in de arrondissementscellen), als op een hoger niveau (o.a. in de Algemene Raad binnen SIOD, het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude) deze beide werelden elkaar reeds hebben leren kennen. Ook op het vlak van onderlinge gegevensuitwisseling zijn stappen gezet (bijvoorbeeld binnen OASIS waar btw-gegevens worden geleverd).

6.2. OVER DE ORGANISATIEFORM

Ondanks het feit dat een zekere consensus bestaat over de wenselijkheid en de meerwaarde van een informatie- en analysecentrum ondergrondse economie, kunnen verschillende visies worden waargenomen over onder welke vorm dit observatorium moet geïmplementeerd worden.

Door het feit dat binnen SIOD reeds verschillende evidente partners aanwezig zijn, wordt aangegeven dat het mogelijk moet zijn om het observatorium in de schoot van SIOD te organiseren. Ondanks de aanwezige partners in de Algemene Raad binnen SIOD is de horizon beperkt tot sociale fraude en niet tot de ruime definitie van de ondergrondse economie.

Een ‘Hoge Raad voor fraudebestrijding’ wordt door weinig gesprekpartners als een nuttige vorm voor de onderbrenging van het observatorium beschouwd.

Zowel een observatorium als een eventueel jaarrapport over de omvang en de implicaties van de ondergrondse economie, en de strijd ertegen, hebben belang bij een politiek draagvlak op een zo hoog mogelijk niveau. De toewijzing van dergelijk observatorium aan een betrokken Minister of Staatssecretaris, of aan een van de organen waarbinnen zij zetelen en die zij eventueel voorzitten, wordt ten slotte zinvol beschouwd door de stakeholders.

(39) In het buitenland worden socialebijdragefraude en fiscale fraude soms veel minder als een apart probleem beschouwd.

7. **BESLUIT**

In België is er een groeiend besef dat sociale en fiscale fraude niet alleen een bedreiging vormt voor de publieke financiën, maar meer en meer leidt tot afbouw van goede arbeidsvoorwaarden, goede sociale bescherming, bonafide ondernemingen en activiteiten meer en meer uit de markt duwt, en finaal zelfs criminele activiteiten veroorzaakt.

Toch ontbreekt eenduidige informatie over het feit of het nu een majeur of een mineur probleem is. Ook de dimensies en aangrijpingspunten zijn onvoldoende zichtbaar. Fraude wordt immers veroorzaakt door drie groepen van factoren: belastingmoraal, belastingdruk en administratieve 'red tape', pakkans en strengheid van het handhavingsbeleid. Het zijn ook drie groepen van factoren waarop het beleid tegen fraude kan ingrijpen. Verhogen van de visibiliteit van de omvang en de karakteristieken van het fenomeen, van de maatschappelijke kost van 'non compliance', van de geleverde inspanningen om de fraude te bestrijden en het resultaat daarvan, kunnen een bijdrage leveren tot een betere belastingmoraal, preventie van fraude en doelmatiger handhavingsbeleid. Zowel in het publiek debat als in de interne operationele informatiebehoefte van tal van controlediensten, komt het gebrekkige niveau van de informatie naar boven, en de behoefte om de kennis te verbeteren. Het beeld dat men heeft van de omvang en kenmerken van de ondergrondse economie, is fragmentair en onscherp. Ook de beeldvorming in de publieke opinie en het politieke debat is toe aan verandering en verbetering.

In het licht hiervan werd onderzocht wat de noodzaak, de wenselijkheid en de mogelijkheden waren van een informatie- en analysecentrum of een observatorium ondergrondse economie, en onder welke vorm dit het best kon georganiseerd worden. Het is een observatorium dat tracht een beeld te vormen van de ondergrondse economie, en ook inspeelt op de beeldvorming.

Het observatorium dat wij nodig achten, komt in alle geval niet in de plaats van bestaande initiatieven, maar moet er zo veel mogelijk op voortbouwen, en onder meer bouwen aan het versterken van deze fundamenten. Ook naar de toekomst toe kan men diverse taken die nog oningevuld zijn, of die transversaal over diverse diensten dienen te gebeuren, op diverse manieren invullen. Wij hebben de context voor deze mogelijkheden geschetst en de diverse mogelijkheden afgetoetst. Maar het is niet belangrijk hoe iets gebeurt, en waar iets gebeurt, maar wel dat het gebeurt.

REFERENTIES

Adriaenssens, S., Van Meeteren, M., Pacolet, J., De Wispelaere, F., Hendrickx, J. en Engbersen, G., De ongekende samenleving: schattingen en inzichten over irreguliere migranten en economische schaduwwactiviteiten, in Vanderleyden, L., Callens, M. en Noppe, J. (red.), *De Sociale Staat van Vlaanderen 2009*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Brussel, pp. 335-362, 2009.

Baesens, B., Data Mining: New Trends, Applications and Challenges, *Review of Business and Economics*, vol. 54, 1, pp. 46-61, 2009.

Benedek, D. en Lelkes, O., *The distributional implications of income tax evasion in Hungary*, ISER – EUROMOD – AIM-AP-project, 21 p., 2008.

Buelens, J., *Tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten in de bouwsector. De constructies van deloyale concurrentie juridisch belicht en doorprikt (?)*, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 249 p., 2007.

Cel voor Financiële Informatieverwerking, *15e activiteitenverslag 2008*, CFI, Brussel, 103 p., 2009.

College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, *Actieplan 2008-2009; Actieplan 2009-2010*, Brussel, 2008; 2009.

Entiteit Belastingen en Invordering, *Activiteitenverslag 2007*, Brussel, 112 p., 2008.

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie betreffende zwartwerk, COM (98) 219, EC, Brussel, 23 p., 1998.

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Intensievere bestrijding van zwartwerk, COM (2007) 628, Brussel, 12 p., 2007a.

Europese Commissie, *Special Eurobarometer 284. Undeclared Work in the European Union*, 90 p., 2007b.

Federale gerechtelijke politie, Directie economische en financiële criminaliteit, *Jaarverslag 2007*, DJF, Brussel, 126 p., 2007.

Feige, L.F. en Urban, I., Measuring underground (unobserved, non-observed, unrecorded) economies in transition countries: Can we trust GDP?, *Journal of Comparative Economics*, 36, pp. 287-306, 2008.

Instituut voor de Nationale Rekeningen, *De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR 1995*, NBB, Brussel, 464 p., 2006.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Projet Européen. Apprentissage réciproque et divulgation. Le réseau européen contre le travail non déclaré. Rapport final: synthèse des résultats du projet et première version des "Lignes directrices stratégiques pour lutter contre le travail non déclaré"*, Rome, 178 p., 2006.

OESO, *Measuring the Non-Observed Economy. A handbook*, OECD Publications, Parijs, 250 p., 2002.

OLAF, *Determining Fraud by Informing the Public*, EC, Brussel, 2005, 2006.

Pacolet, J., *Undeclared work and the fight against it in Belgium*, Nationaal rapport voor het European Employment Observatory, <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/NationalArticles/BelgiumUDW2007.pdf>, 2007.

Pacolet, J., Dimensions et caractéristiques de l'économie souterraine en Europe, in Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (red.), *Projet Européen. Apprentissage réciproque et divulgation. Le réseau européen contre le travail non déclaré. Rapport final: synthèse des résultats du projet et première version des "Lignes directrices stratégiques pour lutter contre le travail non déclaré"*, Rome, pp. 38-61, 2006.

Pacolet, J. en De Wispelaere, F., *Naar een observatorium ondergrondse economie. Een haalbaarheidsstudie*, Acco, Leuven, 166 p., 2009.

Pacolet, J. en De Wispelaere, F., *Ontwikkelen van een conceptueel methodologisch kader voor risicoanalyse binnen de entiteit Inspectie, Werk en Sociale Economie*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 204 p., 2008.

Pacolet, J. en Geeroms, H., Sociale en fiscale fraude in België. Situering, vormen en omvang, in Despontin, M. en Jegers, M. (red.), *De sociale zekerheid verzekerd? Exposés du 22ème Congrès Economique Scientifique Flamand*, VUB Press, Brussel, pp. 619-670, 1995.

Pacolet, J., Perelman, S., Pestieau, P. en Baeyens, K., Een indicator voor de omvang en evolutie van het zwartwerk in de Belgische Economie, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 4, pp. 457-483, 2008.

Pacolet, J., Perelman, S., Pestieau, P., Baeyens, K. en De Wispelaere, F., *Zwartwerk in België. Een indicator van omvang en evolutie*, Acco, Leuven, 195 p., 2009.

Pacolet, J. en Verbeke, D., *Satellite Accounting for Undeclared Work*, paper voor 'Seminar on undeclared work of DG EMPL', Brussel, 13 december 2007, 2007.

Ponsaers, P., De strijd om de fiscale papieren tijger opnieuw tanden te geven: de Bijzondere Belastinginspectie (BBI), *Orde van de dag*, nr. 39, pp. 39-45, 2007.

Rekenhof, *Organisatie en werking van de Nationale Opsporingsdirectie van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Rekenhof, Brussel, 56 p., 2006.

Schneider, F., *Size and Development of the Shadow Economy in Germany and Austria. Some preliminary findings*, Paper voor colloquium 'Undeclared Work, Tax Evasion and Avoidance: a momentum for change in Belgium en Europe', Brussel, 20-22 juni 2007, 2007.

Schneider, F., *The Size of the Shadow Economy in 21 OECD Countries (in % of 'official' GDP) using the MIMIC and currency demand approach: from 1989/90 to 2009*, Working paper, 3 p., 2009.

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, *Strategisch plan 2008*, SIOD, Brussel, 14 p., 2008.

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, *Meting van de fraude in een activiteitssector. Jaar 2008: kleinhandel*, Brussel, 10 p., 2009.

Wells, J.T., *Occupational Fraud and Abuse*, Obsidian Publishing Company, Austin, 564 p., 1997.

INHOUDSTAFEL

INFORMATIE- EN ANALYSECENTRUM OF OBSERVATORIUM ONDERGRONDSE ECONOMIE (OBSEO): HAALBAARHEIDSSSTUDIE

DANKWOORD	81
1. INLEIDING	82
2. WAT IS DE OPDRACHT VAN EEN OBSERVATORIUM ONDERGRONDSE ECONOMIE?	83
2.1. VASTSTELLINGEN	83
2.2. IS ER BIJGEVOLG NOOD AAN EEN OBSERVATORIUM?	85
2.3. OPDRACHT EN INHOUDSBEPALING	86
3. WIE ZIJN DE BETROKKEN STAKEHOLDERS IN DE STRIJD TEGEN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN BELGIE?	91
3.1. DE SOCIALE-INSPECTIEDIENSTEN	91
3.2. SOCIALE INLICHTINGEN- EN OPSPORINGSDIENST (SIOD)	92
3.3. DE FISCALE (CONTROLE- EN INSPECTIE)DIENSTEN.	93
3.4. CEL VOOR FINANCIËLE INFORMATIEVERWERKING (CFI)	95
3.5. FEDERALE GERECHTELIJKE POLITIE: DIRECTIE ECONOMISCHE EN FINANCIËLE CRIMINALITEIT (DJF)	95
3.6. JUSTITIE	96
3.7. STATISTISCHE INSTANTIES	96
3.8. DE KRUISPUNTBANK VAN DE SOCIALE ZEKERHEID (KSZ).	97
3.9. HET MINISTERIEEL COMITE EN HET COLLEGE VOOR DE STRIJD TEGEN DE FISCALE EN SOCIALE FRAUDE, DE STAATSSECRETARIS VOOR DE COORDINATIE VAN DE FRAUDEBESTRIJDING EN DE STAATSSECRETARIS VOOR DE BESTRIJDING VAN DE FISCALE FRAUDE	98
3.10. DE SOCIALE PARTNERS	99
4. HOE WORDT HET OBSERVATORIUM HET BEST GEORGANISEERD?	99
4.1. INTERN IN DE BESTAANDE ADMINISTRATIES EN OBSERVATIECENTRA	100
4.2. EXTERN 'AT ARM'S LENGTH'	100
4.3. DE STAATSSECRETARIS VOOR DE COORDINATIE VAN DE FRAUDEBESTRIJDING	103
5. KRITISCHE SUCCESFACTOREN	103
5.1. WETENSCHAPPELIJKE INPUT, KENNISCENTRUM MAAR OOK ONAFHANKELIJKHEID EN AUTONOMIE	104
5.2. VRIJWAREN VAN EEN GOEDE NATIONALE EN INSTITUTIONELE VERANKERING	104

5.3. BEWUSTMAKING	104
5.4. POLITIEK DRAAGVLAK VERSTERKEN EN TEGELIJK ONAFHANKELIJKHEID VRIJWAREN .	105
5.5. INTERNATIONALE NETWERKING	105
6. OPINIE VAN DE STAKEHOLDERS	106
6.1. OVER DE NOODZAAK EN OPDRACHT	106
6.2. OVER DE ORGANISATIEVORM	107
7. BESLUIT	108
REFERENTIES	109

PRIJS

Per nummer

Voor België 15,00 EUR

Voor het buitenland 15,00 EUR + verzendingskosten

Jaarabonnement (4 nummers)

Voor België 50,00 EUR

Voor het buitenland 50,00 EUR + verzendingskosten

ISSN 0775-0234

Girorekening nr: 679-2005866-03

De auteurs worden verzocht hun kopij te zenden naar

dr. Hendrik Larmuseau, Directeur-generaal,

Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid

Finance Tower

Kruidtuinlaan 50, bus 135

1000 Brussel

e-mail: hendrik.larmuseau@minsoc.fed.be

De ingezonden teksten worden voor advies
aan deskundigen voorgelegd.

De integrale tekst van het Tijdschrift kan ook
worden geraadpleegd op het internet:

<http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm>

REDACTIERAAD

VOORZITTER

Gabrielle CLOTUCHE, professor, Université Catholique de Louvain (U.C.L.) – adviseur, European Trade Union Confederation (ETUC).

WETENSCHAPPELIJK ADVISEURS

Jos BERGHMAN, professor, Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Bea CANTILLON, professor, Universiteit Antwerpen (UA);
Michel DISPERSYN, professor, Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Pierre PESTIEAU, professor, Université de Liège, (U.Lg);
Bernd SCHULTE, professor, Max Planck Institut München;
Pierre VANDERVORST, professor, Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Willy VAN EECKHOUTTE, professor, Universiteit Gent (U.Gent);
Jef VAN LANGENDONCK, professor Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Herwig VERSCHUEREN, professor Universiteit Antwerpen (UA), gast-professor Vrije Universiteit Brussel (VUB);
Pascale VIELLE, professor, Université Catholique de Louvain (U.C.L.).

Voor de periode 1995-2004 werd het voorzitterschap waargenomen door de ere-Koninklijke Commissarissen Roger DILLEMANS en Pierre VANDERVORST.

LEDEN VAN DE ADMINISTRATIE

Frank VAN MASSENHOVE, voorzitter FOD Sociale Zekerheid;
Tom AUWERS, directeur-generaal, FOD Sociale Zekerheid;
Hendrik LARMUSEAU, directeur-generaal, FOD Sociale Zekerheid;
Frank ROBBEN, administrateur-generaal, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

REDACTIECOMITE

VOORZITTER

Hendrik LARMUSEAU, directeur-generaal, FOD Sociale Zekerheid.

LEDEN

Frank VAN MASSENHOVE, voorzitter FOD Sociale Zekerheid; directeurs-generaal bij de FOD Sociale Zekerheid: Tom AUWERS, Jan BERTELS en Hubert MONSEREZ;
adviseurs-generaal bij de FOD Sociale Zekerheid: Michel EGGERMONT, Muriel RABAU en Daniel TRESEGNIÉ.

VASTE MEDEWERKERS

Roland VAN LAERE, Françoise GOSSIAU en Guy RINGOOT.

